

**EIENDOMSBESTUUR IN DIE WES-KAAPSE ONDERWYSDEPARTEMENT:  
'N ONDERNEMENDE BENADERING**

deur



Johanna E. Louw

*Werkstuk ingelewer ter gedeeltelike voldoening aan die vereistes vir die graad  
Magister in Publieke Administrasie aan die  
Universiteit van Stellenbosch.*

Studieleier: Dr. I.H. Meyer

Maart 2000

### **Verklaring**

Ek, die ondergetekende, verklaar hiermee dat die werk in hierdie werkstuk vervat, my eie oorspronklike werk is en dat ek dit nie vantevore in die geheel of gedeeltelik by enige universiteit ter verkryging van 'n graad voorgelê het nie.

### **Verklaring**

Ek, die ondergetekende, verklaar hiermee dat die werk in hierdie werkstuk vervat, my eie oorspronklike werk is en dat ek dit nie vantevore in die geheel of gedeeltelik by enige universiteit ter verkryging van 'n graad voorgelê het nie.

Handtekening: .....

Datum: .....

## OPSOMMING

Die Wes-Kaap Provinsie ondervind 'n tekort aan fondse, wat meebring dat provinsiale departemente, soos die Wes-Kaap Onderwysdepartement (WKOD), nie in al hul behoeftes kan voorsien nie. Alternatiewe befondsingsmetodes moet ondersoek word ten einde die staat se tradisionele belastinggebaseerde inkomste aan te vul.

Die Provinsiale Administrasie: Wes-Kaap (PAWK) besit vaste eiendomme wat nie optimaal benut of koste-effektief bestuur word nie. Indien eiendomme ondernemend bestuur kan word, is dit moontlik dat dit 'n bron van inkomste kan word vir die PAWK en die WKOD in die besonder. Hierdie studie ondersoek die moontlikheid van ondernemende eiendomsbestuur in die openbare sektor. Literatuur is bestudeer om vas te stel wat onder eiendomsbestuur verstaan word, wat onder openbare bestuur en ondernemende openbare bestuur verstaan word, en watter eienskappe openbare organisasies moet openbaar om ondernemend bestuur te word.

Die eiendomsbestuurstelsel in die PAWK en die WKOD is beskryf en die probleme in die stelsel belig. Riglyne vir ondernemende openbare eiendomsbestuur is uit die literatuur afgelei. 'n Organisasiestruktuurmodel, gerig op die maksimale bestuur en benutting van eiendomme en 'n omvattende diens aan kliënte, is ontwikkel en skematies voorgestel. Die bestaande eiendomsbestuurstelsel is geëvalueer en daar is bevind dat dit nie aan die vereistes van die voorgestelde riglyne en model vir ondernemende openbare bestuur voldoen nie. Aanbevelings is gemaak vir vernuwing in die PAWK en die WKOD se organisasiestruktuur en bestuursbenadering.



## **SUMMARY**

The Western Cape Province experiences a shortage of funds, which results in provincial departments, such as the Western Cape Education Department (WCED), not being able to fulfil all its needs. Alternative methods of funding have to be found to supplement the traditional tax-based funding by the State.

The Provincial Administration: Western Cape (PAWC) owns immovable properties which are not fully utilised or managed cost-effectively. Properties, if managed entrepreneurially, offer the advantage of an income to the PAWC, and the WCED in particular. This study investigates the possibility of entrepreneurial property management in the public sector. Literature has been studied in order to establish what property management is about, what public management and entrepreneurial public management entail, and the characteristics that organisations should have to manage themselves innovatively.

The present property management system in the PAWC and the WCED was examined and problems regarding the system highlighted. Guidelines for entrepreneurial property management were then drawn from the literature. With a view to ensuring the optimal management and use of property and a comprehensive service to clients, an organisational structure model was developed and illustrated schematically. The existing public management system was evaluated and found to be unsatisfactory measured against the guidelines and model for entrepreneurial public management. Recommendations were made for changing and renewing the organisational structure and management style of the PAWC and WCED.

## **Lys van skematiese voorstellings:**

### **Figuur 1:**

'n Tipiese organisasiestruktuur vir eiendomsbestuursorganisasies 12

### **Figuur 2:**

Bestuursaspekte in Eiendomsbestuur 15

### **Figuur 3:**

Die bestaande eiendomstruktuur in die PAWK en WKOD 20

### **Figuur 4:**

Die ideale openbare eiendomsbestuursorganisasie vir die WKOD 22

# INHOUD

Verklaring	-i-
Opsomming	-ii-
Summary	-iii-
Lys van skematiese voorstellings	-iv-
<b>1. INLEIDING</b>	<b>1</b>
1.1 Die Probleem	1
1.2 Doel	1
1.3 Metode	1
<b>2. ONDERNEMENDE EIENDOMSBESTUUR IN DIE OPENBARE SEKTOR</b>	
2.1 Publieke Administrasie	2
2.1.1 <i>Bestuur in Publieke Administrasie</i>	2
2.1.2 <i>Ondernemende Openbare Bestuur</i>	6
2.1.2.1 <i>Begripsomskrywing</i>	6
2.1.2.2 <i>Konteksstelling</i>	7
2.1.2.3 <i>Aard en Omvang</i>	8
2.1.2.4 <i>Doelwitte</i>	9
2.2 Eiendomsbestuur	10
2.2.1 <i>Begripsomskrywing</i>	10
2.2.2 <i>Aard van Eiendomsbestuur</i>	10
2.2.3 <i>Omvang van Eiendomsbestuur</i>	11
2.2.4 <i>Eiendomsportefeulje-bestuur</i>	12
2.2.5 <i>Doel van Eiendomsbestuur</i>	13
2.2.6 <i>Etiëk van Eiendomsbestuur</i>	14
2.2.7 <i>Eiendomsbestuur en die ander Bestuursdissiplines</i>	14
2.3 Ondernemende Openbare Eiendomsbestuur	15
<b>3. EIENDOMSBESTUUR IN DIE OPENBARE SEKTOR: DIE HUIDIGE PRAKTYK</b>	
met spesifieke verwysing na die PAWK en WKOD	17
3.1 Die SA Konteks en Wetgewing	17
3.1.1 <i>Begripsomskrywing</i>	17
3.1.2 <i>Bestuur en Funksies</i>	17
3.2 Eiendomsbestuur in die PAWK	18
3.3 Eiendomsbestuur in die WKOD	19
<b>4. 'N EVALUERING VAN EIENDOMSBESTUUR IN DIE WKOD en PAWK</b>	
4.1 Riglyne uit die Teorie	21
4.2 Evaluering van die Huidige Praktijk	22
4.4 Aanbevelings	24
<b>5. SAMEVATTING</b>	<b>25</b>
<b>6. BIBLIOGRAFIE</b>	<b>26</b>



## 1. INLEIDING

### 1.1 Die probleem

Die Wes-Kaap Onderwysdepartement (WKOD) ondervind 'n tekort aan fondse, ten spyte daarvan dat dit oor 'n aantal onderbenutte, onroerende staatseiendomme beskik. Die ontginning van hierdie beskikbare hulpbron tot 'n kapitale bate vereis egter 'n ondernemende benadering tot eiendomsbestuur in die Staat, ook in die WKOD. Die WKOD mag nie eiendom besit of enige voordeel genereer uit eiendom aan hom toegewys nie, aangesien die beheer en administrasie van onroerende eiendom deur die Wes-Kaapse Provinsiale Kabinet aan 'n ander provinsiale departement gedelegeer is. 'n Gefragmenteerde eiendomsbestuurstelsel en organisasiestruktuur is geskep vir die uitvoering van hierdie gedelegeerde funksies. Die verdeling van funksies en prosesse tussen verskillende direkteorate en departemente, tesame met uitgediende burokratiese denkwyses, belemmer die toepassing van 'n ondernemende benadering. Gevolglik word Provinsiale eiendomme nie tot die optimale voordeel van die provinsie en die afsonderlike departemente bestuur nie en word dienslewering en fondsgenerering agterweë gelaat.

### 1.2 Doel

Hierdie studie het ten doel om 'n eiendomsbestuursmodel vir die Wes-Kaap Onderwysdepartement te ontwikkel waaruit dié Departement optimale voordeel kan genereer. Die onderliggende doelwitte is om te bepaal wat eiendomsbestuur en 'n ondernemende bestuursbenadering in die staatsdiens behels, en daarvolgens 'n werkbare eiendomsbestuursmodel te ontwikkel.

### 1.3 Metode

Mouton (1989:158) beskryf navorsing as die proses waardeur die sisteem van wetenskaplike kennis, ofte wel die wetenskap, tot stand kom. Navorsing is dus 'n bepaalde ondersoekwyse. Volgens O'Sullivan & Rassel (1989:7) is navorsing dikwels 'n herhalende proses, omdat navorsers bou op die werk van ander wat reeds die veld ondersoek en bestudeer het. Daar word dus gekyk na die teorie oor die onderwerp en daarop voortgebou, indien moontlik.

'n Navorsingsmetode behels gewoonlik drie kern komponente, naamlik konsepvorming, hipotesevorming en waarneming. Volgens Mouton (1989:158) is *konsepte* woorde wat gebruik word om sekere begrippe of "stukkies ervaring" te omskryf. *Hipoteses* is vermoedens, verwagtings of stellings oor verwagte bevindinge. *Waarnemings* is daardie handeling(e) waardeur die navorser inligting uit sy omgewing registreer, en dit kan wissel van metings tot rapportering van gebeure en saamstel van modelle.

Volgens House en McLeod (1977:7) is die gebruik van modelle 'n professionele dissipline sowel as 'n metode om die omgewing te bestudeer en reguleerders te help met beleidformulering. Hulle beskryf



**modelle** as *"a complete treatment of a number of pertinent components and relationships that make up the empirical world, whether the final product is the result of a holistic or partial model approach"*.

Volgens Forscece & Richer (1973:38) is 'n model 'n voorstelling of abstraksie van die realiteit. 'n Model kan 'n reproduksie van die werklikheid wees of uitgedruk word in die vorm van konsepte en simbole. Modelle is gewoonlik beskrywend van aard en dien om vergelykings te maak en/of tipes te identifiseer. 'n Model bevat voorstellings van idees of konstrunkte en is dus 'n ongetoetste teorie.

Die navorsingstelling in hierdie studie is dat ondernemende openbare eiendomsbestuur 'n bydrae sal lewer tot die effektiewe bestuur van eiendomme in die WKOD. 'n Literatuurstudie oor eiendomsbestuur en 'n ondernemende bestuursbenadering sal onderneem word. Hierbenewens sal informele ongestruktureerde onderhoude gevoer word met instansies wat eiendomsbestuurstelsels ontwikkel het. Teen die agtergrond van die literatuurstudie, observasie en informele onderhoude sal riglyne vir effektiewe eiendomsbestuur binne 'n staatsbestel geabstraheer word. Aan die hand van hierdie riglyne sal 'n funksionele model vir effektiewe eiendomsbestuur vir die WKOD daargestel word. Die bestaande eiendomsbestuurstelsel sal geëvalueer word aan die hand van gemelde riglyne en model. Uit hierdie evaluasie sal aanbevelings moontlik gegenereer word.

## **2. ONDERNEMENDE EIENDOMSBESTUUR IN DIE OPENBARE SEKTOR**

Die doel met hierdie afdeling is om 'n literatuuroorsig van die verskillende bestuursdissiplines te bied.

### **2.1 Publieke Administrasie**

Publieke administrasie is volgens Schwella in Fox **et al** (1991:2) daardie sisteem of strukture en prosesse wat binne 'n spesifieke gemeenskap of omgewing opereer, met die doel om die formulering van toepaslike regeringsbeleid te fasiliteer en om die geformuleerde beleid effektief uit te voer. Die belangrikheid van die rol van die omgewing, politiek, beleid, uitvoering van beleid en bestuur in publieke administrasie word hierdeur beklemtoon. Publieke administrasie dek 'n wye veld, waarvan openbare bestuur slegs een aspek uitmaak.

#### **2.1.1 Bestuur in Publieke Administrasie**

Publieke administrasie as bestuursdissipline word tradisioneel gesien as die uitvoering van die openbare en of politieke beleid van 'n regering. Van 'n bepaalde departement en amptenary word verwag om sekere beginsels na te volg. Die belangrikste doel van publieke administrasie is die lewering van 'n diens aan die publiek en hierdie diens is gerig op die bereiking en behoud van sosiale gelykheid. Weens die feit dat die staat met openbare besittings en fondse handel, is daar die verdere vereiste van openbare



verantwoordbaarheid. Wat deur openbare amptenare gedoen, *of nagelaat word*, kan dus deur die publiek bevraagteken word. Die staatsdiens is tradisioneel nie ingestel op winsbejag nie. Dit poog eerder om die jaarliks toegewese fondse ten volle te bestee. Hierdie benadering werk besparings teen.

Bestuur in publieke administrasie, ofte wel openbare bestuur, opereer ook binne 'n gegewe omgewing. Volgens die oopstelsel-benadering bestaan die omgewing van openbare bestuur uit algemene en spesifieke komponente. Die algemene omgewing, of makro-omgewing, word volgens Fox *et al* (1991:18) beskou as alles wat van buite die organisasie 'n invloed op die bestuur van die organisasie uitoefen, en sluit politieke, ekonomiese, sosiale, kulturele en tegnologiese faktore in.

Die *politieke omgewing* kan gesien word as die beïnvloeding van bestuur deur politieke organisasies en politieke partye, belange- en drukgroepe, politieke beleid, regeringswette en regulasies.

Die *ekonomiese omgewing* verwys na die manier waarop die gemeenskap inkomste genereer en versprei. Die manier waarop skaars hulpbronne verdeel word tussen individue en groepe, die ekonomiese klimaat, sienings en ideologie van die regering, ekonomiese ontwikkeling en groei van die land, inflasie en beleggings is alles van belang vir 'n organisasie.

Die *sosiale omgewing* kan beskou word as die interaksiepatrone tussen groepe en instansies in 'n spesifieke gemeenskap. Belangrik vir 'n organisasie is die demografiese tendense van die bevolking, die opvoedingspeil, opleiding, en ander faktore wat die behoeftes van die gemeenskap en die werknemers van die organisasie bepaal.

Die *kulturele omgewing* dui op die basiese sienings, houdings, roldefinisies, geloofsoortuiginge en interaksies binne 'n spesifieke gemeenskap. Bepalende groepe wat die kulturele norme en waardes aan die jonger geslag oordra, is die gesin en geloofs- en opvoedingsinstansies. 'n Organisasie moet kennis neem van hierdie behoeftes, waardes en norme van die spesifieke en van die breër gemeenskap.

Die *tegnologiese omgewing* verwys na die gebruik van meganiese en ander toerusting om diens te lewer. Nuwe ontwikkelinge en tersaaklike kennis en opleiding is van belang vir die effektiewe administrasie en verbetering van 'n organisasie se dienslewering.

Die spesifieke omgewing is volgens Fox *et al* (1991:21) daardie deel van die omgewing wat die beskikbaarheid van hulpbronne aan die organisasie beïnvloed. Die spesifieke omgewing sluit in verskaffers, reguleerders, mededingers en verbruikers. Elke organisasie bestaan en opereer in verhouding tot die ander organisasies, groepe en individue met wie die organisasie onderhandelinge



aangaan.

*Reguleerders* het gewoonlik 'n magposisie en beheer en reguleer die verhouding tussen die organisasie en sy mededingers, verskaffers en verbruikers. In publieke administrasie is die mag gesetel in die wetgewende, uitvoerende en politieke magte van die land, wat deur besluitneming die funksies van 'n openbare organisasie ernstig kan beïnvloed.

*Verskaffers* verskaf, mobiliseer en ken hulpbronne toe aan organisasies. In openbare organisasies word finansiële bronne, verkry deur belastinge en heffings, toegeken deur die beleidmakende magte, soos die Parlement, Kabinet en Tesourie, volgens hul beleid en prioriteite. Skrale befondsing veroorsaak dat funksies nie uitgevoer en dienste nie na behore gelewer kan word nie.

*Verbruikers* is die ontvangers van die dienste of produkte wat deur die organisasie gelewer word. In publieke administrasie het 'n organisasie sy bestaan te danke aan die behoeftes van die verbruiker en is die keuses en opinies van die verbruikers van groot belang vir die organisasie.

*Mededingers* is daardie organisasies en sosiale groepe wat met 'n openbare organisasie meeding vir politieke ondersteuning en befondsing van programme. Die organisasie moet dus strategieë ontwikkel om mededinging uit te skakel of af te skaal.

Volgens Schwella in Fox *et al* (1991:3) moet openbare bestuursfunksies en bestuursvaardighede voortdurend gemeet word aan die omgewing. In die uitoefening van hulle bestuursfunksies soos beleidformulering, beplanning, organisering, leierskap en motivering en kontrole en beheer, moet openbare bestuurders voortdurend die omgewing analiseer. Praktiese bestuursvaardighede soos analise, besluitneming, konstruktiewe onderhandeling, konflikbestuur en verandering is nodig ten einde funksies suksesvol uit te voer. Die uitvoer van bestuursfunksies word beïnvloed deur die omgewing van die openbare organisasie. In 'n demokratiese regeringstelsel is die openbare bestuurder se optrede in die uitvoer van sy pligte verder onderworpe aan die waardesisteem van 'n verteenwoordigende regering. Die openbare bestuurder moet dus voortdurend voldoen aan die waardes van konstitusionalisme, demokratiese waardes soos verteenwoordiging, geldigheid, deursigtigheid, responsiwiteit en openbare verantwoordbaarheid, ekonomiese waardes soos effektiwiteit, produktiwiteit en doeltreffendheid, asook waardes soos sosiale gelykheid en professionalisme. Hierdie waardes vorm die basis waaraan die optrede van die openbare bestuurder gemeet word. Die volgende uiteensetting van *waardes* is 'n samevatting van die sienings van Maas en Fox (1997:43) en Schwella *et al* (1996:15):

*Konstitusionalisme* vereis dat al die aksies van openbare bestuurders in lyn moet wees met die land se



**Grondwet.** Dit beteken dat die grondwetlike regte van mense eerbiedig moet word.

*Verteenwoordiging* vereis dat 'n openbare organisasie verteenwoordigend moet wees van sy kliënte en verbruikers en moet poog om probleme uit die kliënte of verbruikers se oogpunt te sien. Konsultasie moet met alle belangegroepe gevoer word.

*Legitimiteit* vereis dat die publiek die organisasie en sy aksies aanvaar. Openbare bestuurders moet voortdurend poog om hierdie aanvaarding te bekom en sal die behoeftes en verwagtings van kliënte en verbruikers in ag moet neem.

*Deursigtigheid* vereis oop, eerlike aksies en prosesse. Insaie in prosesse en aksies word verwag en moet verskaf word aan die publiek, wat die reg het om te weet.

*Responsiwiteit* vereis dat openbare bestuurders en hul beleidmakers op hoogte moet bly van die omgewing en die gemeenskap se behoeftes en verwagtings. Dit behels voortdurende konsultasie en interpretasie van openbare opinie en verwagtings, beide van kliënte en werknemers. Deelnemende bestuur kan probleme op hierdie gebied voorkom.

*Verantwoordbaarheid* vereis dat die aksies van openbare amptenare aan die publiek uitgewys, verduidelik en verdedig moet kan word. Dit vereis dat die openbare bestuurder verantwoordelikheid moet aanvaar vir sy optrede en ook dat amptenare hul bestuurder ingelig moet hou oor die uitvoering van verantwoordelikhede.

*Effektiwiteit* reflekteer die mate waarin die voorgestelde doelwitte bereik is en het te make met uitsette, met ander woorde wat bereik is.

*Doeltreffendheid* verwys na die optimale benutting van hulpbronne in die bereiking van beleids- en programdoelwitte. Doeltreffendheid word gemeet in terme van waarde vir geld en het te make met hoe die doelwit bereik is.

*Produktiwiteit* hou verband met effektiwiteit en doeltreffendheid. Dit kan gesien word as die waarde of produk voorsien, gemeet aan die insette gelewer. Die meting van die ekonomiese waardes van effektiwiteit, doeltreffendheid en produktiwiteit in openbare bestuur moet prestasiegerig wees.

*Individuele regte* het ten doel om die individu te beskerm teen onregverdige aksies van die openbare bestuurder. Die openbare bestuurder moet bewus wees van die verskil tussen individuele vryheid en gemeenskaplike belange. Individuele regte sluit in openbare regte en openbare vryhede.



*Sosiale gelykheid* het te make met die handhawing van regverdig en gelyke behandeling van alle verbruikers in die verdeling van hulpbronne en lewering van dienste. Dit vereis 'n gebalanseerde benadering en die voortdurende aanpas van beleid en strukture om te verhoed dat groepe of individue deur die openbare bestuurder benadeel word.

*Wettigheid* vereis dat daar aan die voorgeskrewe wette en regulasies gehoor gegee word en dat optrede aan die voorskrifte en wette voldoen. Openbare bestuurders se optrede moet wetlik korrek wees.

*Professionalisme* verwys na die handhawing van die hoogste standarde van moraliteit en diens aan die publiek. Professionele optrede word verwag van alle openbare beamptes, en openbare bestuurders moet dit van hul ondergeskiktes eis.

Openbare bestuur verskil dus van bestuur in die private sektor in die sin dat dit meer onderworpe is aan wetlike voorskrifte en regulasies (dus meer geneig is tot regulering), meer onderworpe is aan politieke invloede en drukgroepe, en komplekser beleids-, besluitnemings- en evalueringskriteria het. Openbare ondernemings is nie op wins ingestel nie, maar hoofsaaklik op dienslewering en spandering van fondse. Daarom bevorder dit nie altyd besparing en produktiwiteit nie. Hierdie verskille tussen openbare- en privaatsektorbestuur het 'n duidelike invloed op die manier waarop die openbare bestuurder optree, besluite neem, beleid formuleer en ander bestuursfunksies uitvoer. Weens skrale befondsing word die openbare bestuurder egter toenemend verplig om alternatiewe befondingsmoontlikhede te ondersoek of te skep, ten einde 'n effektiewe diens te kan lewer.

## **2.1.2 Ondernemende openbare bestuur**

### **2.1.2.1 Begripsomskrywing**

Ten einde 'n ondernemende of entrepreneurs-benadering tot bestuur beter te verstaan, sal eerstens vasgestel moet word wat 'n entrepreneur en 'n openbare entrepreneur of intrapreneur is. Heinz Klandt (1993:6) beskryf die eienskappe van entrepreneurskap as volg: "*Entrepreneurship reflects both an organizing process and a set of personal attributes ....(it) implies both evolution and revolution .... (and) entrepreneurial action is driven both commercially and socially.*" Maas en Fox (1997:2) definieer 'n entrepreneur as 'n persoon wat by magte is om geleenthede te identifiseer en te gebruik tot sy of haar voordeel en die voordeel van sy of haar organisasie se interne en eksterne omgewings. Schwella *et al* (1996:173) meen dat openbare entrepreneurs mense is wat pro-aktief optree, op tyd- en kostebesparing fokus wat verband hou met produktiwiteit en prestasie, en oor goeie doelformulerings- en beplanningsvaardighede beskik. Kortom, hulle is mense wat innoverend na oplossings vir probleme soek en moontlikhede en geleenthede identifiseer. Die entrepreneur in die openbare sektor, ofte wel die openbare entrepreneur, hoort eerder tuis onder die konsep 'intrapreneur', wat verwys na mense wat soos 'n entrepreneur handel of optree, maar dit



doen binne 'n organisasie en met behulp van daardie organisasie se hulpbronne. Die konteks waarbinne die openbare entrepreneur moet optree is dié van die openbare organisasie en openbare bestuur.

### 2.1.2.2 Konteksstelling

Openbare entrepreneurskap vind dus plaas binne die konteks van openbare bestuur, word beïnvloed deur dieselfde omgewingsfaktore en word ondersteun deur dieselfde bestuursvaardighede. Die manier waarop funksies uitgevoer word, verskil egter. Die openbare entrepreneur gebruik 'n besigheidsplan vir programbestuur. Volgens Maas en Fox (1997:62) behoort hierdie plan 'n balans te verskaf tussen wat die organisasie wil doen en kan doen. Dit moet 'n werkbare kompromis voorstel en wys hoe voorgestelde beleid geïntegreer kan word en hoe een aspek 'n ander kan beïnvloed. Dit moet 'n tydskedule bevat met aksies wat onmiddellik, op kort en op lang termyn uitgevoer moet word. Dit moet doelwitte duidelik stel en die lewensvatbaarheid van die plan moet vooraf geanaliseer word. Die funksies van beleidformulering, beplanning, organisering, leidinggewing, beheer en evaluasie moet egter met inagneming van die waardes van effektiwiteit, doeltreffendheid en responsiwiteit uitgevoer word. Regulasies en reëls moet aangepas word en begrotingsaksies moet besparend en innoverend wees.

Volgens Maas en Fox (1997:88) is verandering in openbare waardes ook nodig, maar hulle meen "*this does not mean a change of the value system, but a change in the value system*". Dikwels is die eienskappe van entrepreneurskap teenstrydig met die demokratiese waardes van openbare bestuur. Volgens Maas en Fox (1997:42) is die waardes wat veral deur die openbare entrepreneur in gedagte gehou moet word responsiwiteit, doeltreffendheid, effektiwiteit, individuele regte, sosiale gelykheid, verantwoordelikheid en openbare verantwoordbaarheid.

Hoewel al die waardes nie uniek is aan openbare bestuur nie, is die interpretasie daarvan uniek. Die openbare entrepreneur kan volgens Bellone en Goerl (1992:130) wel binne hierdie waardes innoverend optree. Hierdie outeurs meen dat die kenmerkende optrede van die openbare entrepreneur gemeet moet word aan die waarde van openbare verantwoordelikheid. Volgens hulle moet die openbare entrepreneur die volgende vier eienskappe van entrepreneurskap met die teenstellende demokratiese waardes vereenselwig:

onafhanklike denke en optrede,	teenoor	openbare verantwoordbaarheid,
'n persoonlike visie van die toekoms,	teenoor	openbare mening en deelneming,
geheimhouding,	teenoor	openlikheid in beleidmaking, en
selfaanvaarding van risiko,	teenoor	openbare eienaarskap.

Hoewel die probleme onversoenbaar lyk, meen Bellone en Goerl (1992:132) dat openbare entrepreneurs hul politieke bemagtiging ernstig moet opneem en in beleidsontwerp en -implementering demokratiese beginsels moet navolg, terwyl geleenthede tot openbare deelname terselfdertyd aangemoedig moet word. Die openbare entrepreneur moet dus projekte beplan met inagneming van die behoeftes en verwagtinge



van die gemeenskap. In die uitvoer van 'n projek, moet aan doeltreffendheid, sosiale gelykheid en openbare verantwoordbaarheid voldoen word.

### 2.1.2.3 Aard en Omvang

Die mate waarin openbare entrepreneurskap verskil van tradisionele openbare bestuur word deur Schwella **et al** (1996:18) beskryf as die gebruik van (hulp)bronne op 'n nuwe manier, waardeur effektiwiteit, doeltreffendheid en produktiwiteit verbeter word. Hierdie benadering hang nou saam met die eienskappe wat entrepreneurs openbaar. Volgens Maas en Fox (1997:12) het entrepreneurs 'n sterk motivering of behoefte om sukses te bereik en word hulle nie maklik deur teenslae ontmoedig nie. Hulle is doelgerig en gefokus en kan uitdagende, maar haalbare doelwitte formuleer. Hulle is op geleenthede en oplossings gerig, nie op probleme nie. Hulle benut tyd effektief en waag maklik. Hulle besit 'n goed ontwikkelde visie en 'n vermoë om kreatief en innoverend te dink en te beplan. Hulle kan faktore in hul omgewing waarneem en effekte antisipeer.

'n Organisasie wat hierdie tipe innoverende denke kan ondersteun en implementeer, sal volgens Maas en Fox (1997:19) die volgende eienskappe openbaar:

- Die organisasie en elke onderafdeling daarvan, sal 'n duidelike visie hê van wat die organisasie wil bereik. Die organisasie sal gedryf word deur hul missie en doelstellings, eerder as deur reëls en regulasies.
- Die organisasiestruktuur sal plat en soepel wees en nie hiërargies en rigied nie. Maas en Fox (1997: 20) meen dat "*Hierarchical and bureaucratic structures do not have the flexibility of flatter, organic structures*". Die lynfunksies sal dus verkort word en gedelegeerde bevoegdhede sal op 'n laer vlak setel vir vinniger besluitneming.
- Die organisasie sal 'n sisteem van deelnemende besluitneming inkorporeer. Die verantwoordelike persoon, of die persoon met die nuwe idee, moet ten minste 'n gelyke spanlid in die bestuur of die ontwikkeling van die idee wees. Bevoegdheid word sodoende verder gedentraliseer.
- Die ontwikkeling van nuwe idees om nuwe geleenthede en moontlikhede te ontdek, sal bevorder en ondersteun word, en geleenthede vir opvolging van nuwe idees moet gegun word.
- Die organisasie sal voorsiening maak vir opleiding in relevante aktiwiteite, maar ook in kreatiewe denke en vaardighede.
- Die organisasie sal kommunikasie tussen werknemers asook met die buitewêreld verseker. Inligting is essensieel in die formulering van idees. Organisasies moet oop en eerlik wees in hul kommunikasie.
- Die organisasie sal sisteme vir erkenning en beloning in plek hê of in plek stel, want beloning bevorder ondernemende en innoverende denke.

Maas en Fox (1997:101) verskaf die volgende riglyne vir die skepping van so 'n ondernemende



organisasie:

- Die publiek moet bemagtig word deur meer beheer aan hulle oor te dra.
- Die organisasie moet ingestel wees op besparing eerder as op die besteding van fondse.
- Prestasie word gemeet aan uitsette en nie insette nie.
- Die organisasie word gedryf deur sy visie, misie en doelstellings en nie deur reëls en regulasies nie.
- Gedesentraliseerde beheer en deelnemende bestuur word implementeer.
- Markgerigte meganismes word verkies bo burokratiese meganismes.
- Kompetisie tussen diensverskaffers word bevorder.
- Kliënte word herdefinieer as klante en keuses gebied.
- Daar word nie slegs gefokus op die lewering van goedere en dienste nie, maar opgetree as agente wat alle sektore by probleemoplossing betrek.

Die tradisionele openbare organisasie bevorder nie entrepreneurskap nie, intendeel, dit opponeer dit. Die openbare bestuurder as entrepreneur moet dus die organisasie help verander. Hierdie verandering moet die kultuur en die struktuur van die organisasie betrek. Werknemers moet aangemoedig word om positief en innoverend te dink en probleme toegewyd te probeer oplos. McGee en Marini (1971:165) meen dat as dit veronderstel word dat die regering verantwoordelik is vir die bevrediging van menslike behoeftes, gedeeltelik of in die geheel, dan moet regeringsreaksies deel wees van probleemoplossing.

Frank Marini (1971:90) meen dat *“administrative institutions establish structure to implement policies without realizing that the structure itself is an aspect of that policy”*. Volgens Van Schalkwyk (1986:85) sal so ‘n organisasiestruktuur effektief, doeltreffend en gestruktureer moet wees volgens die beginsels noodsaaklik vir effektiewe, doeltreffende en verantwoordbare bestuur. Die administratiewe vlak waarop ‘n funksie uitgevoer word, sal bepaal word deur die hoeveelheid befondsing en mate van beheer wat nodig is. Hoe minder beheer en befondsing nodig is, hoe laer kan die funksie afgewentel word. Volgens Schwella **et al** (1996:284) moet hulpbronbestuur toegedeel word aan die laagste regeringsvlak wat dit effektief kan bestuur. Voorsiening en instandhouding van openbare goedere en dienste moet plaaslik (of op ‘n laer vlak) bestuur word, *veral indien die koste en voordele plaaslik (of op ‘n laer vlak) absorbeer word*. Hulle wys verder daarop dat fragmentasie veroorsaak word wanneer funksies tussen verskillende instansies verdeel word en dat dit onnodige probleme veroorsaak. Die tradisionele openbare departement moet dus herskep en herstruktureer word deur nuwe strukture te skep en oues te ontbind of te herstruktureer.

#### 2.1.2.4 Doelwitte

Die ontginning van die voordele van openbare entrepreneurskap word deur Schwella **et al** (1996:171) gesien as noodsaaklik om die siklus van armoede in ontwikkelende lande te verbreek. Hulle meen dat *“the problem in developing countries is .. not the lack of opportunity, but rather the conditions that inhibit entrepreneurial*



*activity*". Weens die feit dat die tradisionele belastinggebaseerde staatsinkomste nie meer genoegsaam is vir die eise wat gestel word nie en hoë belastinge nie bevorderlik is vir ekonomiese groei nie, moet ander metodes ontgin word om sosiale en fiskale probleme op te los. In Suid-Afrika het die nasionale regering self hiermee begin deur die daarstelling van die Heropbou- en Ontwikkelingsprogram. Die verwagtinge van die Suid-Afrikaanse gemeenskap het na 1994 verander en die dienste van openbare organisasies moet, volgens Van der Walt en Helmbold (1995:22), met inagneming van die verwagtinge en behoeftes van die gemeenskap gelewer word. Om dit te kan doen, moet 'n organisasie aanpas by veranderde omstandighede. Maas en Fox (1997:91) bevestig die noodsaaklikheid vir die openbare sektor om bykomende inkomstebronne te vind om die belastingbasis te vergroot ten einde ontwikkelingsprogramme te befonds. Dit is verder ook nodig dat 'n organisasie 'n nuwe bestuurstyl en kultuur ontwikkel sodat dit gereedelik enige uitdagings en geleenthede waarmee dit gekonfronteer word, kan hanteer. Indien dit nie gebeur nie, is die moontlike gevolge stagnasie, nie-responsiwiteit en verlies aan kreatiwiteit.

## 2.2 Eiendomsbestuur

Ten einde eiendomsbestuur as bestuursdissipline te verstaan, moet die aard, omvang, doel en die bedryf daarvan, soos in die literatuur beskryf, weergegee word.

### 2.2.1 Begripsomskrywing

Eiendomsbestuur word deur Maritz & Ghyoot (1990:1) beskou as die eiendomsagentskap wat konsentreer op die verhandeling van vaste eiendomme, en deur Scarrett (1983:2) as eiendomsadministrasie, of die bestuur van verhuurde eiendomme wat konsentreer op die maksimale benutting en instandhouding van eiendomme. Vir die doel van hierdie studie word die volgende betekenisse aan die onderstaande begrippe geheg:

*"Eiendom"*: besitting, of iets wat aan 'n persoon behoort en sluit onroerende eiendom in, d.w.s. grond en geboue (Juta se Verklarende Woordeboek, 1988). In hierdie studie sluit eiendom roerende of beweegbare eiendom uit.

*"Eiendomsbestuur"*: is volgens Dubbin & Sayce (1991:25) 'n totale, oorkoepelende en geïntegreerde bedryf wat alle aspekte en funksies van die besit, benutting, belegging en voordeel van vaste eiendom hanteer.

### 2.2.2 Aard van Eiendomsbestuur

Eiendomsbestuur het ontstaan weens die feit dat eienaars nie genoegsame tyd of kennis het om hulle eiendomme self te bestuur nie. Volgens Scarrett (1983:3) is eiendomsbestuur die beheer (en bestuur) van eiendomsbelang en -voordeel met inagneming van die kort- en langtermyn doelwitte van die eienaar en die spesifieke doel waarvoor die belang gehou word, dit wil sê:

- onderhandelings met betrekking tot verhurings en huurhernuwings;
- inisiëring van en onderhandelings ten opsigte van huuraanpassings;



- toepassing van huurooreenkomste;
- toesighouding oor instandhouding;
- aandag aan noodsaaklike opknapping;
- bevordering van die samesmelting van belange, waar moontlik;
- herkenning van en ondersoek na ontwikkelingsgeleenthede;
- toesig oor die nakoming van die eienaar se wetlike en sosiale verpligtinge teenoor die gemeenskap.

Dubbin en Sayce (1991:26) onderskei verder 'n geboue- of terreinbestuurder as 'n persoon wat konsentreer op die daaglikse bestuur van geboue en terreine, naamlik die instandhouding en okkupasie van eiendomme. Die gebouebestuurder stel dus nie belang in die beleggingsmoontlikhede van eiendom nie. 'n Inrigtingsbestuurder sien hulle as iemand wat, uit die eindgebruiker se oogpunt, verantwoordelik is vir die eiendom. Hierdie persoon sal dus goeie tegniese en boukundige kennis moet hê om aan die vereistes van die eindgebruiker te voldoen en terselfdertyd gebruikskoste so laag moontlik te hou.

Volgens bogenoemde outeurs bestuur die eiendomsbestuurder dus eiendom namens 'n kliënt na die verwagtinge en tot die hoogste voordeel van die eienaar. Daar ontstaan dus vir elke eienaar en elke eiendom 'n byna unieke situasie. Die omvattende verskeidenheid dienste wat die eiendomsbestuurder aan die kliënt moet kan lewer, vereis verder dat hy of sy 'n goeie verhouding met elke kliënt moet opbou en in stand hou. Volgens Rawson (1998:44) is 'n eiendomspraktik 'n mensgerigte eerder as 'n eiendomsgerigte aangeleentheid, aangesien dit mense help en nie eiendomme nie. Waar verhurings betrokke is, moet die eiendomsbestuurder ook 'n goeie verhouding met die huurders opbou en in stand hou ter wille van 'n voortgesette huurinkomste.

### *2.2.3 Omvang van Eiendomsbestuur*

Volgens Maritz en Ghyoot (1990:94) hang die reeks dienste wat deur die eiendomsbestuurder gelewer word af van die behoeftes en doelwitte van elke eienaar. Die verskeidenheid dienste wat van die eiendomsbestuurder verwag word, vereis dat 'n verskeidenheid funksies binne die eiendomsbestuursopset beoefen word. Hierdie bestuursfunksies dek 'n breë veld en sluit in die verkryging en vervreemding van eiendom, die verhuring, optimale benutting, ontwikkeling, instandhouding, opgradering en veranderinge daaraan, asook onderhandelinge vir beter munisipaledienstariëwe. Elkeen van bogenoemde aspekte sluit sekere take en funksies in, maar sluit ook altyd administratiewe funksies in. So byvoorbeeld, behels vervreemding van 'n eiendom die evaluering daarvan, analise vir oorweging van ander opsies, die bemerking daarvan, onderhoude en kontak met moontlike kopers en met die eienaar en die hantering van administratiewe en wetlik vereiste dokumentasie. Elkeen van hierdie funksies word weer in verdere, kleiner funksies en aksies verdeel. Bemerking sluit byvoorbeeld 'n eiendomsbeskrywing, die neem van foto's, verkryging van planne, advertering, afsprake, onderhandelinge en kontraksluiting in.

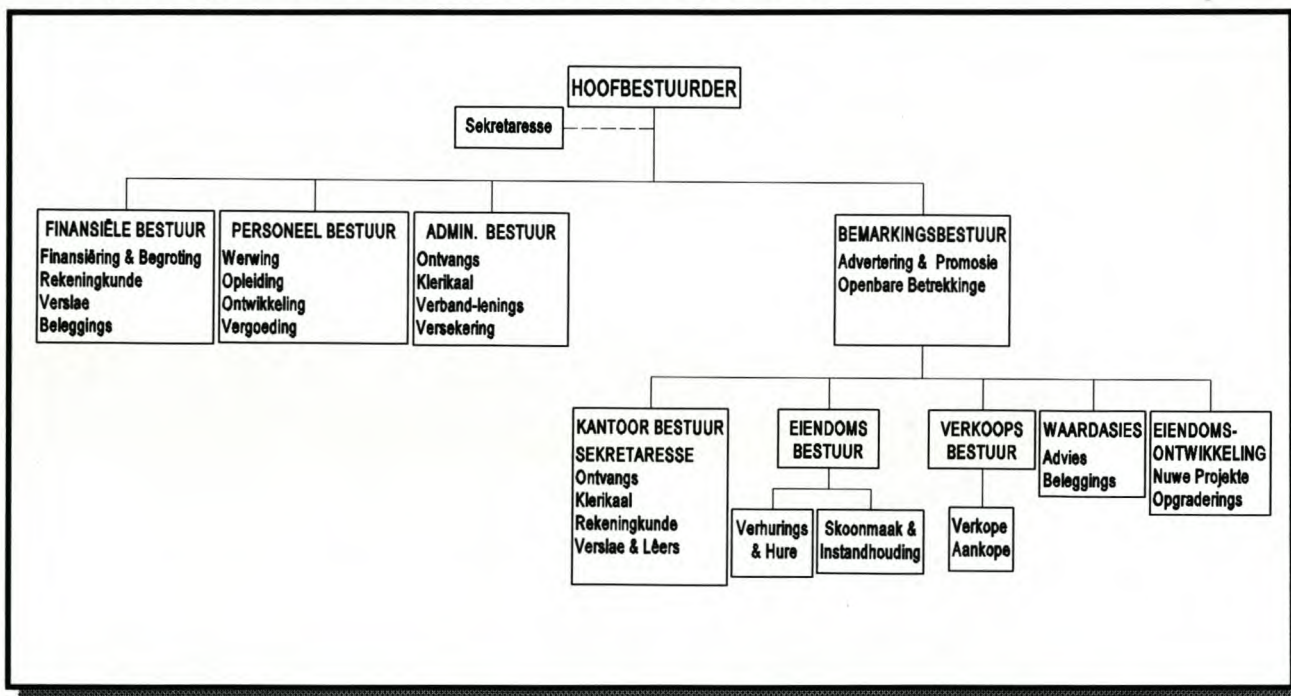


'n Omvattende, volledige rekordstelsel van al die eiendomme wat bestuur word is volgens Scarrett (1983: 39) 'n absolute noodsaaklikheid vir alle eiendomsbestuursaspekte. Akkurate rekordhouding is veral relevant by hure en verhurings. 'n Goeie liasseerstelsel moet ontwikkel word vir alle verbandhoudende dokumente van elke eiendom, maar 'n algemene omvattende register op rekenaar is net so noodsaaklik. Dit verskaf inligting vinnig en moet vir alle afdelings beskikbaar wees. Inligting op beide stelsels moet deurlopend en akkuraat bygehou word.

Die firma of instansie wat eiendom bestuur, sal dus noodwendig van 'n verskeidenheid bestuursdissiplines, soos bemarkingsbestuur, administratiewe bestuur, personeelbestuur en finansiële bestuur gebruik moet maak om 'n suksesvolle en effektiewe diens te lewer. Die organisasiestruktuur van 'n volwaardige eiendomsbestuursorganisasie wat beoog om 'n volledige diens te lewer, word deur Maritz en Ghyoot (1990:154) as volg voorgestel:

**Figuur 1:**

*'n Tipiese organisasiestruktuur vir eiendomsbestuursorganisasies*



Volgens Schenkel (1985:1) vereis eiendomsbestuur kennis van die eiendoms- en beleggingsmarkte, verhuur, wette en regulasies wat hierdie funksies beheer, munisipale dienste en vereistes, en kennis van verskeie bestuurs- en administratiewe funksies, goeie mensekennis en kommunikasievermoëns.

#### 2.2.4 Eiendomsportefeulje-bestuur

Dubbin, N. en Sayce, S. (1991:27) definieer 'n portefeulje as 'n lys van beleggings. Hulle onderskei tussen verskillende eiendomsbestuursvelde. Eiendomsbestuur sien hulle as die bestuur van 'n aantal eiendomme van 'n individu of organisasie, wat akkommodasie, kantore, ander eiendomme en beleggingseiendomme



kan insluit. Die eiendomsbestuurder sal dus die balans tussen finansiële en sosiale behoeftes van die organisasie moet probeer bevredig en behou. Dit vereis uitgebreide kennis en vaardighede.

Dubbin en Sayce (1991:26) beskryf eiendomsportefeulje-bestuur as die bestuur van eiendomme vir beleggingsdoeleindes. Hierdie bestuurder benodig beleggingskundigheid en poog hoofsaaklik om kapitale voordeel te verhoog. Die eiendomsportefeulje-bestuurder moet eerstens die hoofdoel wat die eienaar met die eiendomsportefeulje as belegging wil bereik, naamlik langtermyn kapitale groei of korttermynlikiditeit, vasstel. 'n Verkrygingsbeleid kan slegs vasgestel word nadat die beleggings-prestasie van die eiendomme ondersoek, gemeet en volledig op rekord gestel is.

Eiendomsportefeulje-bestuur resorteer dus onder die funksies van die eiendomsbestuurder, maar is 'n gespesialiseerde rigting wat goed ontwikkelde kundigheid en oordeel verg. Dubbin en Sayce (1991:201) ondersteun die voordeel van interne personeel ook vir hierdie funksie, omdat interne personeel die portefeulje met meer oorgawe en lojaliteit sal kan bestuur, die doelwitte en beleid van die eienaar beter sal verstaan en interpreteer en vir prestasiemeting verantwoordelik gehou kan word. 'n Eksterne konsultant of firma het nie dieselfde aanvoeling en begrip nie en mag die taak verrig sonder om aan al die behoeftes van die eienaar te voldoen. Dubbin en Sayce (1991:202) meen dat die nadeel van beperkte interne kundigheid reggestel behoort te word deur aan werknemers opleiding te verskaf en, waar nodig, slegs kleiner spesialistake aan konsultante of firmas oor te laat totdat die interne personeel dit kan behartig.

#### *2.2.5 Doel van Eiendomsbestuur*

Volgens Maritz en Ghyoot (1990:95) is die doelstellings van die eiendomsbestuurder altyd onderworpe aan die doelstellings van die eienaar. Van die eiendomsbestuurder word verwag om die basiese doelwitte van bewaring en verbetering van die eiendom en die winsgewendheid daarvan na te streef, terwyl hy binne die begrotings- en beleidsriglyne van die eienaar optree. Volgens Scarrett (1983:4) is die doel van eiendomsbestuur om maksimum inkomste en kapitale voordeel uit die eiendom te verkry. Die rede waarom die eienaar die eiendom bekom het, sal egter altyd deurslaggewend wees.

Soos in enige ander bestuurspraktyk, is daar langtermyn- en korttermyn doelstellings in eiendomsbestuur. Volgens Scarrett (1983:5) is die korttermyn doelstellings gebaseer op die maandelikse funksies soos huurinvordering, voorkoming van agterstallige betalings, huurverhoging, uitvoer of toepas van huurvoorwaardes, voorsiening van voldoende versekering, evaluering van eiendomme, verkryging en vervreemding. Die verbetering van die eiendom se inkomstepotensiaal deur middel van verbeteringe aan die eiendom self, of verwydering van voorwaardelike bepalinge, nadelige serwituutregte, onderhandeling vir besparings op munisipale dienste, asook die vervreemding en verkryging, of omskepping en ontwikkeling van eiendomme om die eiendomsportefeulje se beleggingswaarde te verbeter of te verhoog, sal deel vorm van die langtermyn doelstellings en -beplanning vir optimale benutting en voordeel van die



eiendom. Hiervolgens is die belangrikste doel van eiendomsbestuur dus om 'n eiendom of eiendomsportefeulje tot die beste voordeel van die eienaar en volgens die voorskrifte van die eienaar te bestuur.

Volgens Dubbin en Sayce (1991:25) word eiendom egter aangekoop vir akkommodasie, inkomstegenerering of kapitale groei en moet eiendomsbestuur voorsiening maak vir eiesoortige bestuur in elke geval. Hierdie omvattende en verantwoordelike taak vereis noodwendig hoë etiese en morele integriteit van die eiendomsbestuurder.

### *2.2.6 Etiek van Eiendomsbestuur*

Van der Walt en Helmbold (1995:158) beskou etiek as menslike gedrag en besluite wat geneem word om te bepaal wat reg of verkeerd, goed of sleg, aanvaarbaar of onaanvaarbaar is. Hiervoor word spesifieke norme of waardes benodig. Morele en etiese norme en standaarde word bepaal deur die waardes van die gemeenskap. Waardes is basiese persepsies van die relatiewe belangrikheid van die mens se bestaanslemente en is altyd volgens prioriteite opgestel. Norme is die maatstawwe waarvolgens menslike houdings en optrede bepaal, beheer of beoordeel word. Alhoewel gemeenskappe verskil, word aanvaar dat daar in enige gemeenskap konsensus sal bestaan oor etiese norme en standaarde. Konflik mag ontstaan indien die norme en waardes van die kliënt nie ooreenstem met dié van die eiendomsbestuurder nie. Volgens Van der Walt & Helmbold (1995:161) kan verskeie faktore onetiese optrede veroorsaak, soos oneffektiewe beheer oor personeel se doen en late, onvoldoende prosedure en voorskrifte, oneffektiewe bestuur en organisasie, asook die inherente swakheid van die mens ten opsigte van eiebelang en mag. Behoud van etiese en morele waardes en norme is belangrik in die eiendomsbestuursberoep aangesien hierdie bedryf maklik tot korrupsie kan lei. Die gemeenskap en die kliënt moet ook beskerm word teen enige moontlike eiebelang van die eiendomsbestuurder of sy personeel. Die eiendomsbestuurder moet die belange van die kliënt en die gemeenskap beskerm deur altyd eerlik, betroubaar, deeglik, regverdig en met integriteit op te tree. Die eiendomsbestuurder staan in 'n vertrouensverhouding met die kliënt wie se eiendom hy bestuur. Daarom moet hy in sy dienslewering die norme en waardes van die kliënt en gemeenskap nastreef.

### *2.2.7 Eiendomsbestuur en die ander bestuursdissiplines*

Weens die uitgebreide omvang van funksies vind eiendomsbestuur aansluiting by verskeie ander bestuursdissiplines. In hierdie studie word daar nie in besonderhede op die aard van elke bestuursaspek ingegaan nie. Daar word eerder na die bepaalde plek en funksie van elke bestuursaspek van eiendomsbestuur gekyk. Soos in enige ander bedryf, berus die suksesvolle bereiking van die doel van die bedryf op meer as een bestuursdissipline. Dieselfde geld vir eiendomsbestuur. Die bestuurstruktuur en -aspekte in eiendomsbestuur kan as volg voorgestel word [aangepas uit Maritz & Ghyoot (1990:6)]:



**Figuur 2:****Bestuursaspekte in Eiendomsbestuur**

BEDRYFSFUNKSIE:	ASPEK VAN BESTUUR:	FUNKSIE/TAAK/DIENS:
ALGEMENE BESTUUR	Beginnels van Bestuur	Algemene Bestuursriglyne
STRATEGIESE BESTUUR	Senior Bestuur	Besigheidsbeplanning, doelstellings, beleid
FUNKSIONELE BESTUUR	Bemarkingsbestuur	Bemarking van die firma en eiendomme
	Personeelbestuur	Indiensneming, opleiding, vergoeding
	Openbare Betrekkinge	Uitbou van die organisasie se beeld
	Finansiële Bestuur: Rekeningkundige dienste	Finansiële analises, beplanning, begroting Rekeninge, Trustrekeninge, verslae en state
TOESIGHOUDENDE BESTUUR	Verkoopsbestuur	Bestuur van verkoops personeel, verkope, aankope
	Kantoor-/Administratiewe Bestuur	Administratiewe take, ondersteuningsdienste
SELFBESTUUR	Selfbestuur	Selfontwikkeling, tydsbestuur, organisasievermoë

Elkeen van hierdie bestuursaspekte in 'n besigheid of bedryf is in wese gerig op 'n spesifieke doel, wat die funksie van die bestuursaspek bepaal. Bostaande verskaf slegs 'n raamwerk van die funksies van elke bestuursaspek soos dit in eiendomsbestuur uitgevoer word. In teenstelling met die openbare sektor, is eiendomsbestuur in die private sektor op wins ingestel en sal die funksies en take so verrig word dat dit aan hierdie doel voldoen.

### 2.3 Ondernemende Openbare Eiendomsbestuur

Volgens die Witskrif vir Grondbeleid (1997:22) is die *"existing land administration system in the country ... fragmented, unco-ordinated, non-transparent and inequitable. It lacks a coherent information system and is characterised by a lack of clarity in regard to the roles, responsibilities and policies of different institutions involved in the administration, planning and disposal of public land"*. Daadwerklike verandering en vernuwing van die huidige stelsel word vereis ten einde eiendomsbestuur vir die staat voordelig en winsgewend te maak. Daar sal bepaal moet word watter doel eiendomsbesit vir die staat vervul en moet vervul, watter funksies daaraan verbonde is en op watter vlak die funksie ten beste uitgevoer en bestuur kan word.

Eiendomme, en daarom die bestuur daarvan, verleen ondersteuning aan enige organisasie, soos byvoorbeeld Sanlam, Telkom, en andere, en maak 'n wesenlike deel uit van die konkrete bates van die organisasie. Hierdie konkrete bates vorm deel van die kapitale bates wat omskep kan word in vloeibare kapitaal en moet as 'n hulpbron en belegging bestuur word. Van Schalkwyk (1986:163) wys byvoorbeeld daarop dat *"ondersteuning(sdiens)"* vir onderwys *"weselik onderwysgekwalfiseerd is. Dit is daar ter wille van en tot die ondersteuning van opvoedende onderwys"*.

Schwella **et al** (1996:349) meen dat, aangesien eiendom as 'n hulpbron gesien word, openbare hulpbronbestuur 'n nuwe, ondernemende benadering benodig. Openbare entrepreneurs moet pro-aktief



optree. Missiegedrewe begrotings skep geleenthede vir openbare bestuurders om meer ondernemend op te tree. Verandering weg van die tradisionele, ortodokse openbare bestuur, organisasiestrukture en funksies is noodsaaklik vir suksesvolle ondernemende openbare eiendomsbestuur. Volgens Sharkansky in Marini (1971:262) is een van die redes vir die gebrek aan innovering in die staat *"the set of routine decision processes that government officials find useful. These processes threaten to screen out 'foreign' messages that might demand a change in basic policies"*.

Bellone en Goerl (1992:130) is van mening dat die eienskappe van entrepreneurskap wel binne die demokratiese waardes van openbare bestuur uitgevoer kan word. Onderskeid moet egter getref word tussen die werklike entrepreneur wie se entrepreneurseienskappe sterk genoeg is om 'n onderneming self te bedryf, en die 'intrapreneur' wat dieselfde eienskappe besit, maar dit slegs binne 'n organisasie toepas. Daar moet moontlik duideliker onderskei word tussen die eienskappe wat die twee onderskei. Die neiging om te waag is dalk nie so sterk ontwikkel by die intrapreneur nie, wat kan veroorsaak dat hy nie sy eie onderneming begin of bedryf nie en kan dit bedra tot 'n meer verantwoordbare houding ten opsigte van openbare projekte. Dit is 'n onderwerp wat moontlik verder ondersoek kan word.

Volgens Zanic (1998:40) is eiendomme wat nie optimaal benut word nie, 'n las wat instandhoudingsfondse absorbeer. Hy meen dat *"sitting on underutilized assets never benefits a district (department, government)"*. Hy noem dit passiewe eiendomsbestuur. Hy stel voor dat eiendomme so bestuur word dat die verborge waarde daarvan maksimaal ontwikkel en benut word, sodat dit die risiko van verlies tot die minimum beperk en addisionele inkomste vir noodsaaklike programme daarstel. Volgens Zanic (1998:41) is hierdie benadering reeds met sukses op onderwyseiendomme in Californië toegepas deurdat onbenutte grond ontwikkel is in samewerking met die private sektor. Hy noem dat een so 'n ontwikkeling sedert 1997 'n inkomste van \$500,000.00 per jaar aan die onderwysdistrik voorsien. Hy meen verder dat die sukses van hierdie eiendomsbestuursbenadering daarin lê dat inligting en beplanning van die begin af gedoen word in samewerking met die plaaslike owerhede en betrokke gemeenskap en dat die nodige goedkeurings vir ontwikkelingsprojekte op alle vlakke vroegtydig bekom word. Om dit effektief te kan doen, moet eiendomsbestuur as 'n interne eenheid binne 'n organisasie bestuur word en moet dit al die omvattende eiendomsfunksies insluit.

Enige openbare organisasie waarbinne die openbare entrepreneur, of ondernemende openbare eiendomsbestuurder suksesvol sal kan opereer, sal eers moet verander om geleenthede en strukture vir hierdie soort benadering te skep en te ontwikkel. Verandering, veral in die openbare sektor, word egter dikwels teengestaan weens die onbekendheid wat vernuwing teweegbring. Adizes, aangehaal in Schwella *et al* (1996:337), wys daarop dat privaat instansies moet aanpas by veranderde behoeftes en omstandighede, of ten gronde gaan, maar dat burokratiese openbare instansies toegelaat word om aan te hou bestaan lank nadat hulle funksioneel uitgedien is, aangesien hulle deur belastingbetalers se geld



gesteun word. Die Nasionale Regering in Suid-Afrika ondersteun verandering in die openbare sektor en het reeds begin om deur wetgewing, soos die Witskrif vir Heropbou en Ontwikkeling van 1994, riglyne soos deursigtigheid, openbare deelname, openbare bemagtiging, gelykheid en demokrasie, vir verandering neer te lê.

Ondernemende openbare eiendomsbestuur is dus 'n uitvoerbare opsie wat ook deur die nasionale regering ondersteun word. Die daarstelling van 'n behoorlike nuwe stelsel vereis egter dat die bestaande stelsel eers geëvalueer moet word.

### **3. EIENDOMSBESTUUR IN DIE OPENBARE SEKTOR: DIE HUIDIGE PRAKTYK**

Die volgende gedeelte van die studie ontleed die praktyk van eiendomsbestuur in die staat met spesifieke verwysing na die PAWK en die WKOD.

#### **3.1 Die SA Konteks en Wetgewing**

##### **3.1.1 Begripsomskrywing**

Wetgewing in Suid-Afrika bepaal die gebruik en aanwending van grond in staatsbesit soos volg:

*Openbare grond* word deur die Nasionale Departement van Grondsake in die Witskrif vir Grondbeleid in Suid-Afrika (1997:83) beskryf as grond wat gehou word deur provinsiale en nasionale regerings, sowel as grond gehou deur plaaslike owerhede en grond wat behoort aan parastatale of ander ondernemings wat geheel deur die staat besit word.

*Staatsgrond* is grond wat gehou word deur nasionale en provinsiale regerings, maar dit sluit plaaslike owerheids- en parastatale grond uit. Staatsgrond vestig in die RSA of in 'n provinsie deur middel van die geregistreerde titel of ingevolge 'n wetsbepaling. Ingevolge artikel 239 van die Grondwet van Suid-Afrika, 1993 (200 van 1993), ondersteun deur die Witskrif vir Grondbeleid in Suid-Afrika (1997), word eienaarskap van grond bepaal deur die funksie waarvoor dit gebruik word, tesame met die regeringsvlak waaronder daardie funksie berus.

*Provinsiale grond* is grond wat ingevolge artikel 239 van die Grondwet van SA (Wet 200 van 1993) en Skedule 4 van die Grondwet van SA (Wet 108 van 1998), in die naam van 'n provinsie vestig deur middel van 'n geregistreerde titel of volgens funksie.

Staatseiendom wat deur die WKOD gebruik word, behoort dus ingevolge die 1993 Grondwet aan die Wes-Kaap Provinsie. 'n Item 28-Sertifikaat, as bewys dat dit wel onder die beheer van die provinsie ressorteer, moet egter deur die Nasionale Departement van Grondsake uitgereik word voordat die eiendom in die naam van die Wes-Kaap Provinsie geregistreer kan word.

##### **3.1.2 Bestuur en Funksies**

Die historiese verloop van die administrasie van staatseiendom in die Republiek van Suid-Afrika (RSA),



soos gereguleer deur verskillende wette, het gelei tot 'n swak en gefragmenteerde bestuurstelsel vir staatseiendom. Staatsgrond is aangekoop vir 'n spesifieke doel, en indien dit nie verder nodig is nie, is dit verhuur of verkoop. Daar was dus weinig sprake van enige bestuur van eiendom, slegs die administrasie daarvan.

Staatseiendom in die vorige bedeling is gehanteer deur die Departement van Openbare Werke (DOW) wat namens alle nasionale departemente opgetree het. Die verkryging, verhuring, toewysing en vervreemding van grond en eiendom is deur hierdie departement geadministreer. Alle staatseiendom is geregistreer in die naam van die RSA. Grond is vir gebruik aan 'n departement toegewys, maar nie oorgedra in die naam van die departement nie. Die gebruikerdepartement is ook nie op die titelakte aangedui nie. Sommige nasionale departemente het egter ook 'n eie afdeling gehad wat hul grondsake gehanteer het.

Voor 1994 het die voormalige nasionale en provinsiale departemente elk op 'n eie besondere manier eiendom wat onder hulle geressorteer het, gehanteer. Die nasionale onderwysdepartemente het byvoorbeeld elkeen hul eie werke-afdeling gehad wat gesorg het vir eiendomsaankope en die oprigting, instandhouding en verbetering van die eiendom. Onderwysadministrasie het die betaling van munisipalediensterekeninge van alle eiendom wat aan Onderwys vir gebruik toegewys is, gehanteer, terwyl DOW die eiendomsbelasting van alle staatseiendom betaal het, en nog betaal. Wanneer 'n gebruikerdepartement nie langer 'n eiendom wil gebruik nie, is dit aan DOW teruggegee om die gebruik aan 'n ander departement aan te bied, of die eiendom te verhuur of te verkoop.

Die riglyne in die Witskrif vir Grondbeleid (1997:80-89) beveel aan dat staatsgrond wat vir staatsdoeleindes deur nasionale of provinsiale regerings benodig en gebruik word, deur die nasionale Departement van Openbare Werke geadministreer sal word. Genoemde Witskrif bepaal verder dat 'n Provinsiale Grondkomitee in elke provinsie gestig word en dat alle nasionale en provinsiale departemente verantwoordelik vir grondadministrasie, onder voorsitterskap van DOW, insette moet lewer en gesamentlik besin oor die gebruik en benutting van eiendom. 'n Verdere aanbeveling is dat grond gedentraliseer, deursigtig, en tot die sosio-ekonomiese voordeel van die mense van die provinsie of gemeenskap aangewend word. Sedert 1994 hanteer die DOW al die eiendom van nasionale departemente.

### **3.2 Eiendomsbestuur in die PAWK**

Provinsiale departemente het grond en eiendom wat deur hulle verkry is in die naam van die betrokke provinsie geregistreer en geadministreer. Die voormalige Kaapse Provinsiale Departement van Behuising en Werke, wat ook eiendom namens die DOW geadministreer het, sowel as die Werke-afdelings by ander provinsiale departemente, het eiendom presies soos die nasionale departemente gehanteer, dit wil sê met dieselfde verdeling van funksies.



In die Wes-Kaap Provinsie berus die bestuur van provinsiale eiendomme sedert 1998 by die provinsiale Departement van Ekonomiese Sake, Landbou en Toerisme se Hoofdirektoraat: Eiendomsbestuur, hierna PAWK: Eiendomsbestuur. Die verkryging, toewysing, verhuring en vervreemding van eiendomme vir alle provinsiale departemente word op provinsiale vlak deur hierdie departement gehanteer ingevolge die Wes-Kaapse Provinsiale Wet op Grondadministrasie (Wet 6 van 1998), wat gesentraliseerde beheer oor provinsiale eiendomme bepaal. Die funksies instandhouding en kantoorakkommodasie ressorteer egter onder ander direkteur van dieselfde departement. Die PAWK: Eiendomsbestuur moet ook 'n provinsiale eiendomsregister opstel. PAWK: Eiendomsbestuur wys eiendomme toe, of weier toewysing, vir gebruiksdoeleindes aan ander provinsiale departemente. Saam met die gebruik van die eiendom word die verantwoordelikheid van diensterekening, skoonmaak en benutting van die eiendomme, d.w.s. die las verbonde aan die eiendom, afgewentel na die gebruikerdepartement. Wanneer 'n eiendom nie meer deur 'n departement benodig word nie, word dit teruggegee aan PAWK: Eiendomsbestuur om dit aan 'n ander provinsiale departement beskikbaar te stel, te verhuur of te verkoop. Die gebruikerdepartement mag die eiendom egter nie verhuur nie, al is dit onderbenut. Gebruikerdepartemente kan ook deur PAWK: Eiendomsbestuur verplig word om afstand te doen van eiendomme wat volgens laasgenoemde nie optimaal benut word nie. PAWK: Eiendomsbestuur mag egter nie met 'n eiendom handel sonder kennisgewing daarvan aan alle provinsiale departemente nie. Enige voordeel verkry uit enige provinsiale eiendom moet ingevolge provinsiale wetgewing in die Provinsiale Grondinkomsterekening gestort word. 'n Provinsiale Eiendomskomitee is gestig met verteenwoordigende lede van alle provinsiale departemente. Hierdie komitee moet 'n verslag oor eiendomstransaksies aangegaan deur PAWK: Eiendomsbestuur voorberei en aan die Provinsiale Kabinet voorlê. Die Wes-Kaap Provinsie het dus reeds begin met die daarstelling van 'n basis vir eiendomsbestuur. Funksies word egter nog gefragmenteer aangesien dit steeds nie deur een afdeling binne 'n departement behartig word nie.

### **3.3 Eiendomsbestuur in die WKOD**

Met die samesmelting van die verskillende onderwysdepartemente, is departementele strukture ook verander. Die verkryging, vervreemding, verhuring, instandhouding, oprigting en verbetering van eiendom is van die WKOD na 'n ander departement gedelegeer. Munisipale diensterekening en die skoonmaak van beboude erwe het egter die verantwoordelikheid van die onderwysdepartement gebly.

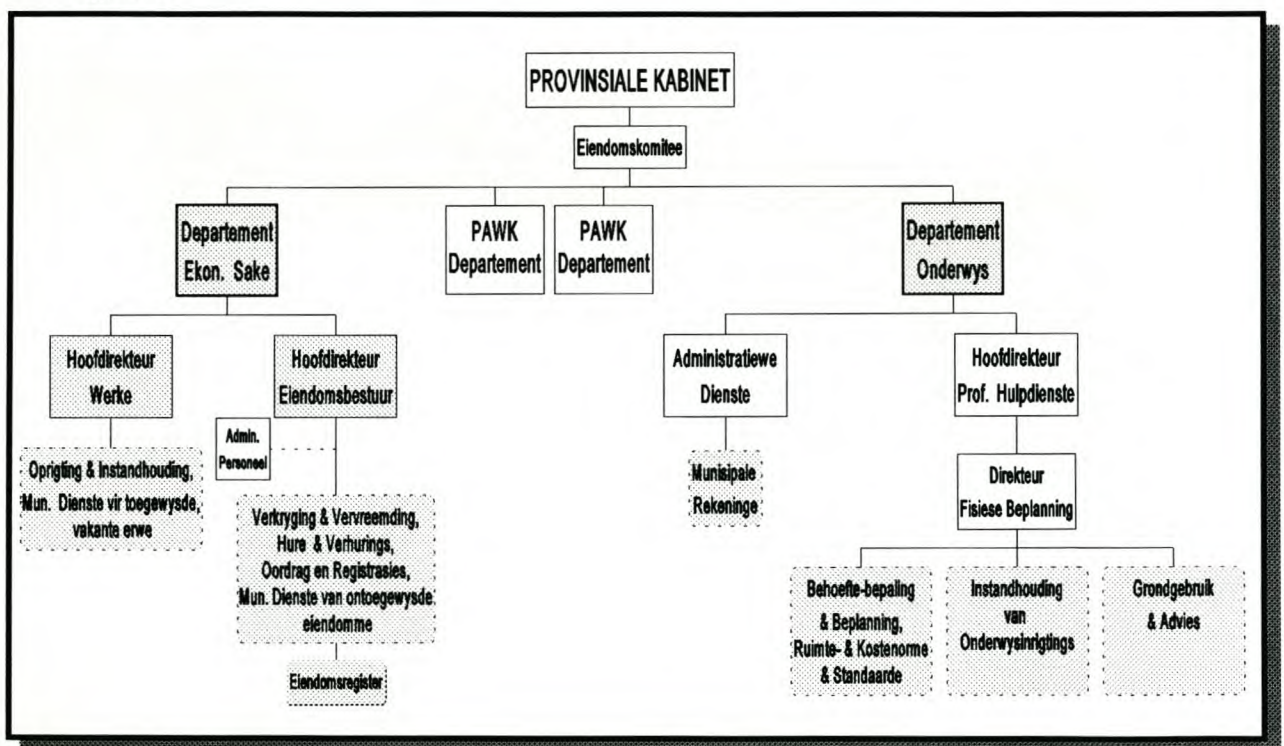
Elke departement het 'n eiesoortige behoefte ten opsigte van die bestuur en benutting van eiendomme. Die WKOD is egter ingevolge provinsiale wetgewing verplig om te opereer binne die gefragmenteerde, provinsiale stelsel wat nie die bestuur van onderwyseiendomme uit 'n onderwysoogpunt benader nie. Die hantering van sake ten opsigte van skoolgrond, soos byvoorbeeld die huur van eiendomme vir skole, eerstevlak-toestemming vir verkryging van regte op staatsgrond, besluitneming ten opsigte van waar grond vir onderwysdoeleindes benodig word wanneer stads- en dorpsbeplanning gedoen word, navrae, versoeke om grond vanaf skole en advies ten opsigte van grondsake, is sake wat deur die WKOD gehanteer word.



Die WKOD besluit of vakante grond nog vir onderwysdoeleindes nodig word al dan nie, asook waar 'n skool gebou moet word.

Ingevolge die Suid-Afrikaanse Skolewet, 1996 (84 van 1996), het alle openbare skole wat staatsgrond beset, die reg om die grond te okkupeer vir solank die skool bestaan. Slegs die Lid van die Uitvoerende Komitee vir Onderwys het die reg om hierdie okkupasiereg te beperk. Openbare skole op gehuurde eiendomme verkry genoemde reg deur die huurkontrak en deur die reg tot toegang en betreding wat teen die akte geregistreer moet word. Alle beheerliggame het ook die reg om hul grond en fasiliteite te gebruik tot voordeel van onderwys, met die eksplisiete reg om die gebruik van fasiliteite toe te laat vir 'n fooi of tarief en die fondse te behou. Bogenoemde wetsbepaling staan in skerp teenstelling met die bepalings van die Wes-Kaapse Wet op Grondadministrasie (Wet 6 van 1998), ingevolge waarvan alle inkomste na 'n provinsiale Grondrekening moet gaan en die PAWK: Eiendomsbestuur beheer het oor alle provinsiale eiendomme. Die SA Skolewet (1996) bepaal verder dat skole die fondse vir instandhouding en munisipale dienste moet verkry sodat hulle self verantwoordelik kan wees vir die geboue wat hulle gebruik en die wyse waarop dit benut word. Die Provinsiale Tesourie plaas tans egter die instandhoudings- en oprigtingsbegroting van die WKOD in die hande van die Hoofdirektoraat: Werke. Tans sien die versnipperde, gesentraliseerde provinsiale organisasiestruktuur en dié van die WKOD ten opsigte van eiendomsbestuur soos volg daar uit:

**Figuur 3:**



Daar is tans geen amptelike prosesse of prosedures waarvolgens eiendom vir die WKOD bestuur word nie; eiendomme word tans slegs benut. Prosesse word na behoefte ontwikkel en aangepas. Die enigste amptelike eiendomsregister vir onderwyseiendomme is die een by PAWK: Eiendomsbestuur.



#### 4. 'N EVALUERING VAN EIENDOMSBESTUUR IN DIE WKOD en PAWK

##### 4.1 Riglyne uit die Teorie

In belang van effektiewe eiendomsbestuur in die openbare sektor, sal riglyne vir eiendomsbestuur vanuit die perspektief van 'n ondernemende benadering tot bestuur en intrapreneurskap daargestel moet word. Sodanige riglyne sal innoverende denke moet ondersteun en aanmoedig.

Die volgende riglyne vir 'n ondernemende benadering tot die bestuur van staatseiendom is gebaseer op die voorafgaande teorie:

- Eiendomsbestuur moet as 'n omvattende, allesinsluitende funksie gesien word, met al die nodige bestuursfunksies (direk of indirek) onder beheer van die eiendomsbestuurder, insluitende al die dienste en verpligtinge wat daarmee gepaard gaan.
- Die eiendomsbestuursfunksie van 'n organisasie moet intern as 'n ondersteuningsdiens bedryf word.
- Eiendomsbestuur moet ingestel wees op optimale benutting, inkomstegenerering, belegging en kostebesparing.
- Eiendomsbestuur moet volgens markgerigte meganismes bestuur word.
- 'n Volledig uitgebreide, gerekenariseerde databasis, gerugsteun deur 'n effektiewe liasseerstelsel vir dokumentasie, is noodsaaklik vir rekorddoeleindes.
- Die openbare eiendomsbestuurder, as agent van die eienaar of verbruiker, sal volgens die wense van die eienaar of verbruiker moet optree, met inagneming van die wense van die publiek as kliënt.
- Effektiewe kommunikasie binne die organisasie, met ander departemente en na buite is noodsaaklike elemente van effektiewe eiendomsbestuur.
- In 'n staatsopset word gedentraliseerde bestuur aanbeveel. 'n Funksie moet uitgevoer word op die laagste vlak waar dit effektief bestuur en uitgevoer kan word.
- Staatseiendom moet bestuur word ingevolge die bepalinge van die Witskrif oor SA Grondbeleid, 1997, en enige ander toepaslike wetgewing na gelang van die spesifieke geval. Verder moet die funksie uitgevoer word in lyn met nasionale beleid.
- Eiendomsbestuur moet bedryf word volgens die riglyne vir ondernemende openbare bestuur binne die eiesoortige waardesisteen van openbare bestuur.
- Organisasiestrukture vir ondernemende openbare bestuur vereis platter strukture met besluitnemingsbevoegdhede op laer vlakke. Dit noop verandering ten opsigte van organisasiekultuur en bestuursmeganismes.
- Die prosedures wat gevolg word in die administrasie en bestuur van eiendom moet oop, deursigtig, deelnemend en in die openbare belang wees. Dit moet ook ontwikkeling en bemagtiging van die departement en die mense in die provinsie bevorder.
- Daar moet voortdurend gepoog word om aan alle kliënte 'n diens te lewer.
- Ten einde 'n effektiewe diens te lewer aan beide kliënte en eienaar, moet personeelopleiding gereeld



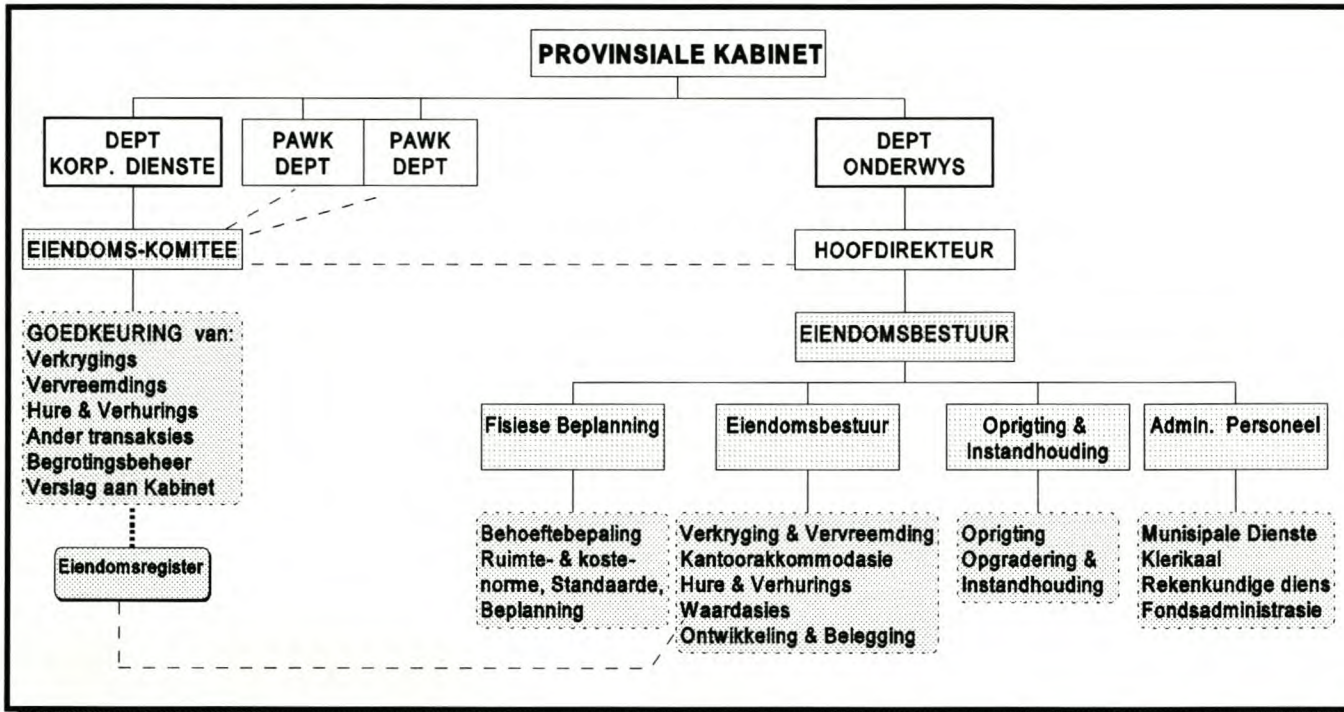
geskied en funksioneel wees.

- Innovering en verandering, asook bestuursmetodes wat innovering aanmoedig, moet ondersteun en bevorder word.

Die skrywer se voorstel vir 'n organisasie- of struktuurmodel vir ondernemende eiendomsbestuur in die PAWK en die WKOD word soos volg voorgestel:

**Figuur 4:**

*Die ideale openbare eiendomsbestuursorganisasie vir die WKOD:*



Bogenoemde riglyne vereis 'n verandering in die huidige burokratiese denkwys. Die riglyne verteenwoordig 'n verskuiwing vanaf 'n gesentraliseerde mag na 'n gedentraliseerde, deelnemende bestuursbenadering. Dit verg verder 'n verandering in die sienswyse dat die staatsdiens nie op wins ingestel moet wees nie, maar slegs 'n diens moet lewer. Geen staatsdiens kan 'n diens lewer sonder die nodige fondse nie. Die fondsetekort en die groterwordende vraag na dienste sal die openbare bestuurder dwing om in die toekoms meer ondernemend te begin dink en optree.

## 4.2 Evaluering van die Huidige Praktijk

Gemeet aan bogenoemde riglyne vir effektiewe en doeltreffende eiendomsbestuur, voldoen die WKOD, en in 'n groot mate die PAWK, tans nie aan die vereistes vir effektiewe eiendomsbestuur nie en bevorder hulle nie 'n ondernemende bestuursbenadering nie. Die redes hiervoor is as volg:

- Die eiendomsbestuursfunksies is verdeel tussen verskillende departemente en selfs binne departemente, wat effektiewe dienslewering bemoeilik. Fragmentasie van eiendomsbestuursfunksies



bestaan deurdat die funksies van verbetering en instandhouding van provinsiale eiendomme, asook kantoorakkommodasie en die skoonmaak van vakante eiendomme van gebruikerdepartemente, by 'n ander afdeling ingedeel is en nie by PAWK: Eiendomsbestuur nie. Munisipale dienste en die skoonmaak van beboude eiendomme gebruik deur gebruikerdepartemente berus by die gebruikerdepartemente. Bogenoemde opset vergroot die moontlikheid van stadige of geen dienslewering nie en lei tot frustrasie by die publiek.

- Bestuur van onderwyseiendomme word tans deur 'n ander departement bedryf en is gesentraliseerd, wat uitgebreide strukturele kanale teweeg bring en die uitvoering van funksies vertraag.
- PAWK: Eiendomsbestuur het tot op hede weinig beleggingsontwikkelings met die oog op inkomstegenerering onderneem en staan negatief teenoor die innoverende bedryf van eiendomme soos deur departemente versoek.
- Markgerigte meganismes en metodes word weinig gebruik. Eiendomsbestuur is steeds sterk gereguleerd en burokraties. Besluitneming in die PAWK is nog steeds redelik outokraties.
- Eiendomsbestuur word nie as 'n ondersteunende onderwysfunksie beskou nie. Die WKOD het tans geen strukturele en funksionele onderbou vir die bestuur van sy ongeveer 1100 skoleiendomme en ongeveer 500 gehuurde skole en vakante eiendomme nie. Daar bestaan ook geen databasis of volledige rekordstelsel nie. Toegang tot PAWK: Eiendomsbestuur se eiendomsregister op databasis is na 21 maande steeds net 'n belofte, wat besluitneming en die beantwoording van navrae en dienslewering belemmer.
- Die regte ten opsigte van instandhouding en eiendomsgebruik, toegeken aan skole ingevolge die Suid-Afrikaanse Skolewet, 1996, word steeds geïgnoreer. Hierdie regte impliseer dat die instandhoudingsfunksie nie meer onder 'n ander departement mag ressorteer nie. Die WKOD kan dus nie sy kliënte, die skole, ten volle ondersteun nie, aangesien van die funksies om 'n taak af te handel onder 'n ander departement ressorteer. Dit plaas die WKOD onder verdenking ten opsigte van dienslewering aan en belangstelling in sy kliënte.
- Kommunikasie binne departemente en interdepartementeel is onvoldoende en soms selfs geheimsinnig en selfbeskermend. Omdat die departementele opset binne die staatsdiens so omvattend is, raak kommunikasie en samewerking lomp en traag. Vanselfsprekend veroorsaak dit dat uiteenlopende antwoorde aan skole en aan die publiek verskaf word.
- Die PAWK en provinsiale departemente het tans geen visie vir eiendomsbestuur as deel van 'n provinsiale departement nie. Daar word ook weinig voorsiening gemaak vir departemente se unieke behoeftes. Die WKOD is verantwoordelik vir die laste van eiendomme, maar kry geen voordele nie. Die organisasiekultuur en denkpatoon van die PAWK en die WKOD sal moet verander voordat die nodige verandering in die organisasiestruktuur reggestel en die voordeel van ondernemende bestuur geniet sal kan word.
- Daar is geen strukture wat ondernemende bestuur ondersteun of bevorder nie en amptenare volg steeds regulering na, soms sonder inagneming van die waardesisteem van openbare bestuur.



- Die rigiditeit van die burokratiese struktuur en denkwyse maak enige innoverende idees uiters moeilik uitvoerbaar. Amptenare raak moedeloos wanneer hulle nuwe idees as gevolg van burokratiese denkwyses verlore raak.
- Die organisasies het nog 'n sterk outoritêre bestuursstelsel. Deelnemende bestuur behels slegs konsultasie, terwyl outoritêre besluitneming steeds seëvier. Die idee van projekspanne word selde toegepas en net vir eenmalige funksies of aspekte daarvan.
- Weens ernstige finansiële beperkings word die potensiaal van amptenare nie deur toepaslike opleiding ontwikkel nie. Opleiding word provinsiaal gereël, nie op departementele vlak nie. Gespesifiseerde opleiding ontbreek en kan slegs onderneem word indien fondse beskikbaar is.
- Innovering word nie ondersteun nie, deurdat beloning, aanprysing en waardering nie deurgegee word aan personeel nie, of nie genoegsaam gedoen word nie. Dit veroorsaak 'n negatiewe houding, wat tot beperkte lojaliteit en swak dienslewering lei.

Dit is dus duidelik dat eiendomsbestuur steeds onvoldoende en oneffektief is. Beplanning vir benuttingspotensiaal is nog nie gedoen nie. As die grond nie gebruik word nie, bly dit net lê sonder dat enige inkomste daaruit genereer word. Eiendomme kos die staat meestal net geld weens die beskikbaarheidsdienste en die skoonmaak daarvan, en deesdae ook die regskoste verbonde aan die verwydering van onwettige bewoners.

#### **4.2 Aanbevelings**

Aangesien die WKOD finansiële gestrem word in die uitvoering van sy onderwysvoorsieningstaak, word aanbeveel dat die departement indringend ondersoek instel na ander inkomstebronne. Befondsing gaan nie in die nabye toekoms verbeter nie en alle moontlikhede vir die generering van fondse moet ernstig ondersoek en benut word. Daar word aanbeveel dat die WKOD eiendomsbestuur weereens ondersoek in die lig van die model voorgestel vir effektiewe eiendomsbestuur binne die WKOD. Die bestuur van eiendom vir die WKOD kan volgens 'n ondernemende benadering bedryf word onder die wakende oog van die WKOD en die provinsiale Eiendomskomitee.

Die voorgestelde eiendomstrukture in Figuur 4 kan 'n bykomende administratiewe en personeellas op die WKOD plaas. Herstrukturering en verskuiwing van personeel kan egter meeste van die personeelprobleem oplos, terwyl die voordele wat eiendomsbestuur vir die WKOD inhou die verdere las behoort uit te kanselleer. Die voorgestelde organisasiestruktuur kan van toepassing gemaak word op elke provinsiale departement. PAWK: Eiendomsbestuur sou die funksies kon verrig ten opsigte van ontogewysde eiendomme en eiendomme wat departemente nie self wil bestuur nie. Gesentraliseerde beheer behoort slegs toegepas te word ten opsigte van die eiendomsregister en die verkryging, vervreemding en verhuring van ontogewysde eiendomme. Ten einde onreëlmatighede te voorkom, moet alle verkryging en vervreemding van eiendom aan 'n provinsiale Eiendomskomitee voorgelê word.



Die voordele van die voorgestelde eiendomstrukture in Figuur 4 is dat die WKOD al sy eiendomme optimaal sal kan benut. Benewens die generering van fondse, is die uiteindelijke doel ook om die eiendombestuurskomponent binne die WKOD onafhanklik te maak ten opsigte van administratiewe koste, salarisse uitgesluit. Die verantwoordelikheid daarvan om self die koste te dra sal tot besparings bydra. Die verwarring in die provinsiale administrasie, asook by die publiek, oor wie vir watter funksie verantwoordelik is, soos tans die geval is, sal deur behoorlike eiendomsbestuur uitgeskakel word. Toestemming kan by die Provinsiale en Nasionale Tesourie verkry word om die gegenereerde fondse in 'n spesiale fonds te behou sodat dit nie aan die einde van 'n finansiële jaar na Tesourie sal terugval nie. Langtermynbeplanning en desentralisasie van die eiendomsfunksie sal die finansiële posisie van die WKOD en die skole verbeter en op die lang duur die Provinsiale Tesourie se las aan onderwysbefondsing verlig.

'n Nuwe, ondernemende eiendomsbestuursbenadering moet binne die waardestelsel van die openbare administrasie ontwikkel word en moet, in soverre dit noodsaaklik en bereikbaar is, aansluit by die bepalinge van die provinsiale administrasie en die Nasionale Departement van Openbare Werke.

Daar sal noodwendig sekere veranderinge in die organisasie van die PAWK en die WKOD aangebring moet word ter ondersteuning van 'n ondernemende bestuursbenadering. Organisasiestrukture behoort verplat te word en innoveringsaanmoediging moet ontwikkel word. Hierdie veranderinge sal ook tot voordeel van die WKOD en die PAWK in die algemeen wees.

## 5. SAMEVATTING

Met hierdie studie is gepoog om vanuit die literatuur oor eiendomsbestuur en ondernemende openbare bestuur riglyne en 'n nuwe struktuur vir eiendomsbestuur in die PAWK en die WKOD te ontwikkel. Die organisasiestruktuurmodel word aanbeveel vir omvattende, effektiewe en ondersteunende dienslewering, alhoewel dit sterk neig na 'n winsbedryf. Die aanvaarding van eiendomsbestuur as 'n ondersteuningsfunksie van die WKOD is belangrik, aangesien dit nie enige doel sal dien om iets aan te pak waarin nie geglo word nie. Hierdie studie het bewys dat eiendomsbestuur in die PAWK tans nie voldoen aan die riglyne vir ondernemende openbare bestuur nie, maar dat die moontlikheid wel bestaan om eiendomsbestuur, as deel van 'n staatsdepartement, suksesvol en ondernemend te bedryf. Die aanbevelings vir veranderinge in die PAWK en die WKOD kan as beginpunt vir vernuwing gebruik word en sal tot voordeel strek van die WKOD, die PAWK en die ondernemende openbare bestuurder in die algemeen.



## 6. BIBLIOGRAFIE

1. **African National Congress.** 1994. *White Paper on Reconstruction and Development*. Government Printers, Pretoria.
2. **Amling, F.** 1978. *Investments: An introduction to analysis and management*. Prentice-Hall, New Jersey.
3. **Bellone, C.J. & Goerl, G.F.** 1992. *Reconciling Public Entrepreneurship and Democracy*. in die Public Administration Review. March/April. Vol 52, No. 1.
4. **Bull, I, Thomas, H & Willard, G. (Ed).** 1995. *Entrepreneurship: Perspectives on Theory Building*. Pergamon, Great Brittan.
5. **Coetzee, Fanie & Mokgoro, Job.** 1995. *Policies for Public Service Transformation*. Juta, Cape Town.
6. **Department of Land Affairs.** April 1997. *White Paper on South African Land Policy*. Government Printers, Pretoria.
7. **Republiek van Suid-Afrika.** 1996. *Suid-Afrikaanse Skolewet. (84 van 1996)* Staatsdrukkery, Pretoria.
8. **Dubbin, N & Sayce, S.** 1991. *Property Portfolio Management: An introduction*. Routledge, New York.
9. **Forcese, D.P. & Richer Stephen.** 1973. *Social Research Methods*. Prentice-Hall, London.
10. **Fox,W, Schwella, E & Wissink, H.** 1991. *Public Management*. Juta, Cape Town.
11. **House, P.W. & McLeod, J.** 1977. *Large-Scale Models for Policy Evaluation*. John Wiley & Sons, New York.
12. **Institute of Real Estate Management,** 1994. *Code of Ethics of the Certified Property Manager*. November. Chicago, Illinois, USA.
13. **Institute of Real Estate Management,** 1995. *Minimum Standards and Code of Ethics for the Accredited Management Organization: Relations with Clients and Public*. November. Chicago, Illinois, USA.
14. **Klandt, Heinz.** 1993. *Entrepreneurship and Business Development*. Avebury, Aldershot.
15. **Kotler, Philip.** 1997. *Marketing Management: Analysis, Planning, Implementation and Control*. Prentice-Hall, New Yersey.



16. **Maas, G.J.P. & Fox, W.** 1997. *Entrepreneurship and public Management*. Juta, Cape Town.
17. **Marini, Frank.** (Ed) 1971. *Toward a New Public Administration*. Chandler Publishing Co., London.
18. **Maritz, N.G. & Ghyoot, V.G.** 1990. *The Estate Agency Business*. Juta & Co. Cape Town.
19. **Mouton, J & Maritz, H.C.** 1989. *Metodologie van Geesteswetenskappe: Basiese begrippe*. RGN-studies in Navorsingsmetodologie. RGN, Pretoria.
20. **O'Sullivan, E & Rassel, G.R.** 1989. *Research Methods for Public Administrators*. Longman, New York.
21. **Provinsie Wes-Kaap.** 1998. *Wes-Kaapse Wet op Grondadministrasie*. (6 van 1998) Creda, Kaapstad.
22. **Rawson, Bill.** April 1998. *Market Valuation* in Property Trader Magazine
23. **Republiek van Suid-Afrika.** 1993. *Grondwet van Suid-Afrika*. (200 van 1993) Staatsdrukkery, Kaapstad.
24. **Republiek van Suid-Afrika.** 1998. *Grondwet van Suid-Afrika*. (108 van 1998) Staatsdrukkery, Kaapstad.
25. **Scarrett, Douglas.** 1983. *Property Management*. E.& F.N. Spon Ltd., London.
26. **Shenkel, W.M.** 1985. *Marketing Real Estate*. Prentice-Hall, New Jersey.
27. **Schwella, E. Burger, J. Fox, W. & Muller, J.J.** 1996. *Public Resource Management*. Juta, Cape Town.
28. **Smit, G.J.** 1992. *Navorsing: Riglyne vir Beplanning en Dokumentasie*. Southern, Pretoria.
29. **Titman, Lionel.** 1995. *Marketing in the new Public Sector*. Pitman Publishing, London.
30. **Van der Walt, R. & Helmbold, G.** 1995. *The Constitution and a new Public Administration*. Juta, Cape Town.
31. **Van Schalkwyk, O.J.** 1986. *Die Onderwysstelsel: Teorie en Praktyk*. Educo, Pretoria.
32. **Zanic, T. & Kirchenstein, J.** 1998. *Sitting on a Gold Mine* in The American School Board Journal. March issue.